

На правах рукописи

ОРЛОВА Юлия Михайловна

**Взаимодействие Суда ЕС с международными и национальными
судебными учреждениями**

12.00.10 – Международное право. Европейское право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский Государственный Университет имени В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
профессор
Валеев Револь Миргалимович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор
Бирюков Павел Николаевич

кандидат юридических наук,
доцент
Ковалькова Елена Юрьевна

Ведущая организация: Нижегородская Академия МВД России

Защита состоится 17 марта 2005 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 на соискание ученой степени доктора наук при Казанском государственном университете им.В.И.Ульянова-Ленина, по адресу: 420008, Казань, ул.Кремлёвская, д.18, юридический факультет, ауд.326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им.Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « » февраля 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

Каюмова А.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. В последнее десятилетие повысился интерес к европейскому праву в целом и праву Европейского Союза в частности. Это может быть обусловлено самыми различными причинами – экономическими, политическими, социальными, правовыми, в том числе международно-правовыми. «Право европейских сообществ, Европейского Союза выступает как особая самостоятельная правовая система, существующая наряду с национальными правовыми системами соответствующих европейских государств и международно-правовой системой»¹.

Внутренняя структура Европейского Союза включает в себя 5 институтов, среди которых Суд европейских сообществ занимает одно из ключевых мест. Как правило, при рассмотрении актуальных институциональных вопросов речь идет о политических институтах ЕС (Парламенте, Совете, Комиссии), при этом судебная система остается «в тени». Тем не менее, именно Суд ЕС внес существенный вклад в успех европейской интеграции и продолжает играть немаловажную роль в развитии политико-правовой интеграции Сообществ. Именно благодаря Суду ЕС правовая система Сообществ регулирует не только отношения между государствами или институтами ЕС, но и непосредственно защищает интересы частных лиц. В результате своей деятельности Суду удалось обеспечить высокий авторитет своих судебных решений, которые стали одним из важнейших источников права.

Суд ЕС является одной из движущих сил процесса европейского строительства.

¹ Толстик, В.А. Проблемы иерархического соотношения российской и европейской правозащитных систем / В.А.Толстик // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сб.статей / под ред. В.Н.Баранова. – Н.Новгород, 2003.

Будучи судом региональной организации, Суд ЕС не является классическим международным судебным органом. В 1951 году, когда был создан первый Суд ЕОУС, авторы Учредительных договоров предусмотрели для него лишь функцию обеспечения единообразного применения и толкования права ЕС, причем в сфере вопросов экономической интеграции, но со временем функции Суда значительно расширились. На сегодняшний день Суд ЕС является многофункциональным органом. В его компетенцию входит и рассмотрение споров между государствами (что сближает его с компетенцией Международного Суда ООН), и рассмотрение споров о правах человека (компетенция Европейского суда по правам человека), также он исполняет роль верховного судебного органа по вопросам коммунитарного права по отношению к национальным судебным органам, является «высшим авторитетом в делах права Сообществ»², помимо этого он выполняет и функции арбитражного суда при рассмотрении, например, трудовых споров. «Суд ЕС представляет собой как бы конгломерат самых различных элементов, Он отправляет функции, сходные с функциями международных, федеральных, конституционных и административных трибуналов»³.

По своей сути Суд ЕС является наднациональным судебным органом, что ставит его в исключительное положение по сравнению с другими международными судебными учреждениями. Возможность обращения в различные международные судебные учреждения, которые наделены совпадающей компетенцией, с одной стороны, служит гарантией добровольного выбора государствами и частными лицами приемлемых процедур урегулирования споров, но с другой стороны, может привести к

² Steiner, F. EEC Law / F.Steiner. - L., 1988. – P.14.

³ Энтин, М.Л. Суд европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции / М.Л.Энтин. – М., 1987. – 11 с.

противоречиям в толковании и применении различных норм по аналогичным вопросам. Отсутствие взаимодействия, иерархии между судами является на сегодняшний день проблемой, заслуживающей особого внимания. Недавнее подписание текста Конституции ЕС решает ряд вопросов, связанных лишь с внутренней организацией, порядком работы судебной системы ЕС, тогда как вопрос разграничения и, соответственно, столкновения компетенции остается открытым. В связи с этим, нам представляется необходимым определить роль Суда ЕС на международной арене и исследовать вопрос о его взаимодействии с другими судебными учреждениями – международными и национальными.

Помимо этого, нам хотелось бы обратить внимание на то, что национальные судебные органы являются судами «общего права» права ЕС, так как они в рамках своей компетенции должны гарантировать и обеспечивать права, которыми ЕС наделяет своих субъектов. Для исполнения этих функций судьи национальных судебных органов имеют важный канал общения с Судом ЕС: посредством преюдициальных запросов национальные судьи вправе, а иногда и обязаны обратиться в Суд ЕС по вопросам толкования или действительности актов ЕС.

То обстоятельство, что национальные судьи не всегда следуют такой обязанности и порой игнорируют возможность подачи преюдициального запроса во избежание затягивания сроков рассмотрения дела, позволяет автору задуматься о предложении введения материальных санкций для государств, судебные органы которых неправомерно отказываются подать запрос в Суд ЕС. Подобный механизм позволит, на наш взгляд, укрепить «диалог» национальных судей с судьями ЕС, что, несомненно, будет способствовать дальнейшей интеграции государств-членов и обеспечению единообразного толкования и применения общих для государств-членов норм права в рамках ЕС.

Всестороннее исследование этих и других вопросов делает возможным разработку соответствующих рекомендаций и предложений, направленных на дальнейшее совершенствование системы ЕС, а также на сотрудничество Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями.

Степень научной разработанности темы. В последнее время был издан ряд юридических актов Европейского Союза, серия брошюр, затрагивающих различные аспекты деятельности ЕС, была переведена работа Хартли Т.К. «Основы права Европейского сообщества». Это вызвало интерес учёных и позволило сформулировать различные подходы к праву ЕС; были защищены диссертации следующими исследователями: Алексеевым С.А., Андриенко Я.П., Астапенко В.А., Готовой С.В., Зайцевым А.Ю., Ивановым М.К., Исполиновым А.С., Капустиным А.Я., Клёминым А.В., Ковальковой Е.Ю., Красиковым Д.В., Кривовой М.В., Крыловой И.С., Курдюковым Д.Г., Маклаковым В.В., Самович Ю.В., Славкиной Н.А., Толстухиным А.Э., Сулимским С.В., Четвериковым А.О. Также в свет был выпущен ряд изданий учебной литературы: под редакцией Б.Н. Топорнина, Л.М. Энтина, С.Ю. Кашкина. Следовательно, появилась возможность вести речь о том, что в отечественной юридической науке складывается научное направление, в центре внимания которого находится право ЕС в целом и его институты в отдельности. Вместе с тем существует некий дефицит в анализе деятельности и структуры конкретных институтов Европейского Союза. Более того, очень часто, когда рассматриваются институциональные вопросы ЕС, речь идет в основном о политических институтах (Европарламенте, Совете, Комиссии), при этом существование судебного органа полностью игнорируется. Тем не менее, именно Суд ЕС внес важный вклад в успех европейской интеграции.

Автор, не умаляя достоинств проведенных исследований, стремится дополнить их изучением нормативной базы, правовым анализом заявленной темы.

Теоретическая основа диссертационного исследования.

Теоретическую основу составили положения, выработанные отечественной правовой наукой (теория государства и права, теория международного права). В своем исследовании автор опирался на труды российских юристов, которые имеют общетеоретический характер: Алексеева С.С., Безбаха В.В., Богуславского М.М., Венгерова А.Б., Гревцова Ю.Н., Жидкова О.А., Корельского В.М., Крылова И.С., Лазарева В.В., Марченко М.Н., Мицкевича А.В., Нерсисянца В.С., Пучинского В.К., Синюкова В.И., Швекова Г.В.; а также на труды юристов-международников: Аметистова Э.А., Блищенко И.П., Валеева Р.М., Василенко В.А., Глотова С.А., Готовой С.В., Игнатенко Г.В., Карташкина В.А., Капустина А.Я., Кашкина С.Ю., Клёмина А.В., Колодкина А.Л., Колосова Ю.М., Кривчиковой Э.С., Кузнецова В.И., Курдюкова Г.И., Лукашука И.И., Марочкина С.Ю., Мюллерсона П.А., Нешатаевой Т.Н., Талалаева А.Н., Тиунова О.И., Топорнина Б.Н., Тункина Г.И., Тюриной Н.Е., Ушакова Н.А., Фельдмана Д.И., Хлестова О.Н., Черниченко С.В., Энтина Л.М., Энтина М.Л., Юмашева Ю.М. и др. Кроме того, в своем исследовании автор опирался на выводы западноевропейских учёных: П. Пескатора, Грэн де Бурка, Т.К. Хартли, Дж. Исаака, П. Каптейна, П. Верлорен Ван Тамаата, Д. Ласока, Ж-П. Жаке, Р. Фолсона, Н. Ньюджента, К. Бордхардта, Л. де Мигеля, Вейлера и др.

Нормативную основу исследования составили Учредительные договоры: Договор об учреждении европейского экономического сообщества, Договор об учреждении европейского сообщества по атомной энергии, Единый Европейский Акт, Договоры о Европейском Союзе (Маастрихтский договор, Амстердамский договор, Ниццкий договор),

проект Конституции ЕС, протокол об Уставе Суда ЕС, Устав ООН, Статут Международного Суда ООН, Протокол о привилегиях и иммунитетах ЕС, процедурный регламент Суда ЕС, процедурный регламент Европейского суда по правам человека, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Суда ЕС, решения Европейского суда по правам человека, решения Международного Суда ООН.

Объектом диссертационного исследования являются отношения, регулируемые институциональным правом ЕС в целом и, Суд европейских сообществ как один из институтов ЕС.

Предмет диссертационного исследования. В качестве предмета исследования выступает деятельность Суда ЕС, и его взаимодействие как с международными судебными органами, так и с национальными судебными органами государств-членов ЕС, а также рассматривается влияние решений Суда ЕС и права ЕС на национальное право государств-членов и их отражение в деятельности национальных судебных органов.

Методологическая основа диссертационного исследования.

Изучение объекта и предмета диссертационного исследования потребовало применения различных методов.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод, в рамках которого применялись различные частные методы, в том числе системно-структурный подход, моделирование, анализ, синтез, статистический анализ, сравнение, восхождение от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному. В ходе исследования активно использовались методы, характерные для юридической науки: сравнительно-правовой (компаративистский) метод, формально-юридический, толкование права, проблемно-теоретический, системно-структурный, историко-правовой, формально-логический, конкретно-социологический методы и др.

Целью диссертации является комплексное исследование структуры и деятельности Суда ЕС, его эволюции и на основе этого проведение всестороннего сравнения Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями.

Необходимым условием для достижения поставленной цели явилось определение и последовательное решение следующих задач:

- изучить историю создания Суда ЕС и Суда первой инстанции;
- исследовать юрисдикцию Суда ЕС и СПИ;
- проанализировать вопросы судопроизводства в судебной системе ЕС;
- выявить характер взаимоотношений Суда ЕС с другими международными судебными учреждениями (Международным Судом ООН, Европейским судом по правам человека);
- осветить основополагающие принципы права ЕС: верховенства права и прямого действия права ЕС;
- раскрыть механизм взаимодействия Суда ЕС с национальными судебными органами стран-участниц ЕС;
- выявить существование противоречий и разработать рекомендации по их восполнению.

Необходимо отметить, что последовательность постановки и решения указанных задач отразилась на структуре данной диссертации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что это комплексное исследование взаимодействия Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями на основе принятых в последние годы международно-правовых документов в отношении ЕС (Ниццкий договор, Конституция ЕС и др.).

Недостаточная разработанность данной проблематики в советской и российской правовой литературе обусловлена тем, что лишь сравнительно недавно Россия активно включилась в общеевропейский интеграционный

процесс и признала необходимость конструктивного и всеобъемлющего диалога с объединенной Европой.

В работе предпринята попытка найти общие черты и отличительные особенности в деятельности международных судов (Международного Суда ООН и Суда ЕС, а также Европейского суда по правам человека и Суда ЕС), определить роль Суда ЕС на международной арене, а также рассмотреть механизм обращения национальных судей за разъяснениями в Суд ЕС. Все утверждения, данные в работе, непосредственно подкрепляются практикой Суда ЕС.

Положения, выносимые на защиту:

1. Суд ЕС с самого начала его формирования превратился в один из основополагающих институтов ЕС, интегрирующих Европейские Сообщества и их органы в единый комплекс развитого международного сообщества независимых государств, в определенной степени обладающих признаком наднациональности. При этом Суд ЕС воплотил в себе функции, характерные для классических международных, конституционных, административных, национальных судебных учреждений.
2. Срок полномочий членов Суда ЕС является в высшей степени недостаточным для обеспечения эффективной работы последнего, так как не позволяет в полной мере интенсивно, результативно и прогрессивно использовать квалификацию судей и накопленный ими практический опыт судебной деятельности. Ввиду вышеизложенного и с целью того, чтобы добиться устранения указанных негативных обстоятельств, срок полномочий членов Суда ЕС необходимо продлить до 9 – 12 лет без возможности его возобновления.
3. Количество официальных языков в ЕС вызывает множество трудностей, в том числе в судопроизводстве. В связи с этим предложено сократить количество официальных языков до пяти, а

именно: английского, немецкого, французского, нидерландского, итальянского. Обоснование предложения именно этих языков содержится в тексте диссертации.

4. Суд ЕС не является международным судебным органом в классическом понимании, так как его компетенция разнообразна и позволяет ему посредством различных процедур контролировать соблюдение норм права европейских сообществ государствами-членами ЕС, институтами и частными лицами.
5. На сегодняшний день отношения между Судом ЕС и Европейским судом по правам человека носят противоречивый характер. Комплексное понимание, изучение и использование Хартии основных прав ЕС 2000 года и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года создаст предпосылки для приведения во взаимное соответствие правовых порядков ЕС и государств-членов, возможно более гармоничного сосуществования этих правовых порядков, а быть может, и объединения последних в единую всеевропейскую структуру в дальнейшей перспективе.
6. В диссертации на основе рассмотрения основополагающих принципов верховенства права ЕС и прямого действия последнего, сформулированных Судом ЕС, обосновано утверждение о том, что названные принципы являются основой во взаимоотношениях Суда с национальными судебными органами. Так называемый диалог судей Суда ЕС с национальными судьями государств-членов вносит значительный вклад во всестороннее признание приоритета права ЕС в целом и решений Суда ЕС по этим вопросам в частности. Вместе с тем, национальные судьи не всегда используют возможность подачи преюдициального запроса и порой игнорируют ее во избежание затягивания сроков рассмотрения дела. Введение определенных ограничений в отношении тех государств, судебные органы которых

необоснованно отказываются от обращения в Суд ЕС, позволит совершенствовать механизм преюдициальных запросов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическое значение диссертации обусловлено всесторонним комплексным анализом Суда ЕС, как института ЕС, его взаимодействия с международными и национальными судебными учреждениями. Предложения и выводы, сформулированные в ходе исследования и по его результатам, а также сам материал диссертации могут быть использованы в правотворческой деятельности ЕС, других международных организаций и отдельных государств, в правоприменительной деятельности государственных органов Российской Федерации, при проведении научных исследований, в учебном процессе в рамках курса «Европейское право», «Международное право», в рамках других спец.курсов международно-правовой специализации. Примеры из судебной практики СЕ и ЕС могут быть использованы в конкретных делах юристами-практиками.

Апробация результатов исследования. Настоящее диссертационное исследование выполнено и обсуждалось на кафедре европейского и международного права ННГУ им. Н.И.Лобачевского, а также на кафедре международного и конституционного права Казанского Государственного Университета им. В.И.Ульянова-Ленина. Основные результаты исследования отражены в публикациях автора и докладывались на научно-практических конференциях, а также использовались при ведении семинарских занятий по дисциплине «Институциональное право ЕС».

Проведение диссертационной работы стало возможным благодаря научным стажировкам автора, проведенным в европейском научно-исследовательском центре – Espace Europe на юридическом факультете Университета им.Пьера-Мендеса Франса (г.Гренобль, Франция) в 2002 и в 2003 году.

Несомненную помощь в подготовке диссертации оказало участие автора в летней школе по правам человека, организованной Московской Школой прав человека «Международные и европейские механизмы защиты прав человека» в августе 2002 года, в Летней Академии по европейскому праву «Европа в переходный период» в г.Гренобль (Франция) в сентябре 2002 года, а также в Летней школе по правам человека в г.Женева (Швейцария) в июле 2003 года.

В работе над диссертацией активно использовались материалы из библиотечного фонда кафедры и центра европейского и международного права юридического факультета ННГУ им.Н.И.Лобачевского.

Структура диссертационного исследования обусловлена поставленными научно-исследовательскими задачами: диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и нормативных источников.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, его научная новизна, определяются цели и основные задачи исследования, объект и предмет исследования, методологическая, теоретическая и эмпирическая базы работы. Также приводятся сведения об апробации результатов исследования, устанавливаются положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации «Становление и развитие судебной системы ЕС» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* раскрывается общая характеристика Суда ЕС, рассматривается история его создания, состав Суда ЕС и Суда первой инстанции.

Суд ЕС имеет на сегодняшний день уже полувековую историю. Первый суд Сообществ Суд ЕОУС был учрежден в 1951 году и

«обеспечивал соблюдение закона при истолковании и применении Договора о ЕОУС», впоследствии стал существовать единый судебный орган для всех трех сообществ (ЕОУС, ЕЭС и Евратом), который стал называться Суд европейских сообществ. В 1988 году был учрежден Суд первой инстанции с целью разгрузить работу Суда ЕС. Вместе с тем количество жалоб, подаваемых на рассмотрение в Суд ЕС и Суд первой инстанции, не перестает увеличиваться, в связи с чем автор поддерживает предложение по дальнейшему реформированию судебной системы ЕС посредством создания новых специализированных судов, закрепленное в проекте новой Европейской Конституции, которая на сегодняшний день уже подписана всеми государствами-членами ЕС, но пока не ратифицирована всеми государствами.

Судьи и генеральные адвокаты назначаются по общему согласию правительствами государств-членов на 6 лет. Выбор такой процедуры и отсутствие ограничений в национальной принадлежности позволяют избежать предвзятости и отстаивания интересов того или иного государства. Тем не менее, на практике правительства предпочитают выдвигать на пост судей граждан национальной страны, которую они представляют. То есть в Суде ЕС есть как минимум один представитель из каждого государства-члена. Такое правило позволяет укрепить положение Суда ЕС в государствах-членах.

В отношении срока полномочий судей Суда ЕС автор вносит предложение о продлении его до 9-12 лет, что создало бы возможность более эффективной работы судей и генеральных адвокатов, поскольку они, во-первых, как правило, накопив значительный практический опыт, становятся еще более квалифицированными, а значит, успешнее могут сокращать сроки разбирательства поданных исков, и, во-вторых, очевидно, что в этом случае они становятся более независимыми.

Во *втором параграфе* исследуется юрисдикция Суда ЕС и Суда первой инстанции: рассматриваются иски, направленные против институтов ЕС, а также иски против государств-членов ЕС. В доктрине концепции разделения полномочий существует теория «привилегированных» и «непривилегированных» истцов. Иски, подаваемые первой категорией истцов, рассматриваются в Суде ЕС, второй категории – в Суде первой инстанции. В первом параграфе автор подробно рассматривает такие виды исков как иски об аннулировании, иски о бездействии и иски о внедоговорной ответственности, подкрепляя весь анализ судебной практикой. Хотя раньше институты ЕС не стремились урегулировать конфликты между собой посредством подачи исков об аннулировании, в последнее время эти иски стали распространены. *Иски об аннулировании* направлены на аннулирование какого-либо акта, принятого одним из институтов ЕС. Чаще всего иски поступают против актов Комиссии и Парламента. Частные физические и юридические лица обращаются с исками, непосредственно затрагивающими интересы этих лиц. *Иски о бездействии* дополняют иски об аннулировании и позволяют установить незаконность бездействия институтов ЕС.

В Суд ЕС можно подавать иски не только на действия/бездействия институтов. Иски могут быть поданы и на действия государств-членов ЕС в случае неисполнения ими обязательств, возникающих в связи с членством в ЕС. Здесь необходимо отметить довольно сложные правила подачи таких исков, в которых значимая роль принадлежит Европейской Комиссии. Наиболее острой в данном случае является проблема исполнения решений по искам о неисполнении обязательств, так как на практике оно происходит с большим опозданием. В связи с этим Договор о ЕС наделил Суд ЕС полномочиями «наложить на это государство

обязательство уплатить единовременные или периодические штрафные платежи», размер которых измеряется десятками тысяч евро в день. В Суд ЕС в последнее время уже поступило несколько исков о неисполнении решения по искам о неисполнении обязательств. Два из них против Греции и Испании по применению директив в сфере охраны окружающей среды. Дела уже рассмотрены, и значительные суммы (20 000 евро в день⁴ и 624 150 евро в год⁵ за неисполнение директивы) подтверждают, что Комиссия применяет статью 228 Договора о ЕС.

В *третьем параграфе* речь идет о судопроизводстве и правилах процедуры в Суде ЕС и в Суде первой инстанции. Жалоба, поступающая в Суд ЕС и Суд первой инстанции, должна быть приемлема: в ней должны быть четко упомянуты правовые принципы, которые, по мнению заявителя, были нарушены.

Наиболее важным и актуальным вопросом судопроизводства в Суде ЕС является вопрос о языке судопроизводства. Суд работает с применением такого количества языков, которого еще не знала история судопроизводства в мире. Это все языки государств-членов ЕС. На сегодняшний день, с учетом недавнего расширения ЕС, их 20. Автором вносится предложение о сокращении количества официальных языков до 5 (немецкий, французский, английский, итальянский, нидерландский), мотивировав это историей создания ЕС. В 1951 году именно Германия, Бельгия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерланды подписали Договор о ЕОУС, который положил начало Сообществам. Или же предлагается в качестве официальных языков оставить те языки, на которых говорит большая часть населения ЕС. Так, согласно статистическим данным, на немецком языке говорит 24% населения ЕС, на французском, английском и итальянском – по 16%, на испанском – 11% населения. Таким образом,

⁴ CJCE 4.07.2000, Commission/ c. Grèce, aff.C-387/97

⁵ CJCE 25.11.2003, Commission c/Espagne, aff.C-278/01.

официальными языками ЕС могли бы стать немецкий, французский, английский, итальянский и испанский языки.

Важную роль в формулировании решений Суда ЕС играет корпус генеральных адвокатов, чьи заключения составляют для доктрины и практиков ценный источник информации. Эти заключения представляют собой полную панораму юриспруденции судебной системы ЕС.

Решения Суда ЕС окончательны и обжалованию не подлежат. По мнению автора, отсутствие апелляционного органа для пересмотра решений Суда ЕС является правильным и обусловлено авторитетом Суда ЕС, который он имеет в государствах-членах ЕС.

Вызывает повышенный интерес то обстоятельство, что выводы, обосновываемые Судом в решениях, имеют юридическое значение не только для права государств-членов ЕС, но и для всего Союза в целом. Функции Суда не ограничиваются правоприменительной деятельностью, так как он и создает его.

Вторая глава диссертации «Взаимодействие Суда ЕС с международными судебными учреждениями» состоит из двух параграфов. В первом параграфе данной главы подчеркивается уникальность Суда ЕС, рассматриваются общие черты с классическим международным судебным органом – Международным Судом ООН, а во втором параграфе анализируется организация и порядок деятельности Европейского суда по правам человека и Суда ЕС, а также их функция в вопросе защиты прав человека.

В *первом параграфе* автор рассматривает сходства и различия Международного Суда ООН и Суда ЕС. Изучая состав двух судов и порядок судопроизводства, автор отмечает, что общий принцип их построения и работы одинаков. Отличает судебные органы количество судей, что объяснимо неравным составом государств-членов ЕС и ООН,

порядок их назначения. Требования, предъявляемые к кандидатам на пост судьи, порядок отрешения судьи от должности, функции секретаря равны. Одним из важнейших отличий МС ООН от Суда ЕС является то, что кроме 15 членов Суда при разборе отдельных дел могут принимать участие так называемые судьи *ad hoc*. Судьи *ad hoc* не являются постоянными членами Суда и участвуют в заседаниях только по конкретным делам, для рассмотрения которых они назначаются. Сближает рассматриваемые нами судебные органы две стадии рассмотрения дел (письменная и устная).

Возможность создания специальных камер (палат) в Международном Суде ООН напоминает порядок рассмотрения дел в Палатах Суда ЕС.

Юрисдикция Суда ЕС является обязательной и обжалованию не подлежит, тогда как обязательна юрисдикция Международного суда ООН может быть только в двух формах: либо посредством специальных поправок к договорам, либо государства-участники могут в любое время заявить, что они признают в отношении любого иного государства юрисдикцию Суда обязательной по всем правовым спорам.

Процедура консультативных заключений в МС ООН может быть сравнима с процедурой преюдициального запроса в Суде ЕС, но консультативные заключения Международного Суда ООН представляют собой лишь выражение мнения международным судьям по тому или иному юридическому вопросу международного права. Оно не носит обязательного характера и не связывает орган, который обратился в Международный Суд за консультативным заключением. Напротив, ответ Суда ЕС на преюдициальный запрос является обязательным для судебного учреждения, которое сделало запрос, равно как и для всех других судебных органов, которые в рамках национальных споров будут выносить решения по подобным спорам.

В целом, можно с уверенностью вести речь о более прочном положении Суда ЕС в институционной и правовой системе ЕС, в отличие от Международного Суда ООН на мировой арене. Хотя Суд ЕС был задуман и развивался в духе классических международных судебных органов, о чем отчасти свидетельствуют требования, предъявляемые к судьям, порядок организации работы внутри Суда и некоторые другие характеристики Суда ЕС, последний обладает особенностями, существенно отличающими его от классических судебных учреждений, к которым, в частности, мы относим Международный Суд ООН. В отличие от Международного Суда ООН, который за время своего существования постепенно терял свой вес в глазах общественного мнения и в глазах государств, Суд ЕС, наоборот, является одним из немногих примеров высокоэффективного использования судебной процедуры в деле обеспечения норм права, создаваемых в рамках ЕС. Суду удалось оказать большое влияние на развитие правовой системы ЕС, чем это до настоящего времени удавалось какому-либо из иных международных судебных учреждений.

Во *втором параграфе* исследуются сходства и различия Суда ЕС и Европейского суда по правам человека. Европейский суд по правам человека, по сравнению с Судом ЕС, является главным инструментом защиты прав человека, который стал судебным органом и которому делегированы полномочия государствами-членами Совета Европы. Следовательно, можно вести речь о том, что Европейский суд по правам человека является более автономным, более изолированным, более свободным, так как он несет меньшую ответственность за политические, административные и экономические последствия вынесенных им решений, нежели чем Суд ЕС. В работе подробно анализируются внутренняя структура двух судов, а также порядок проведения судебного разбирательства. Исследование организационной структуры в том и в

другом судах показывает, что главным в определении состава Судов является стремление возложить ответственность на стабильный и удобный корпус во избежание риска многочисленного состава, в котором судьи часто меняются. Тем не менее, такой подход к формированию состава Суда не всегда оправдан. Реальная ситуация показывает, что количество дел, поступающих в Европейский суд по права человека, гораздо больше возможностей Суда, поэтому автор предполагает, что принятие Протокола №11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод не может рассматриваться как полный и окончательный успех.

Говоря о Суде ЕС, необходимо помнить о недавнем расширении ЕС. Отныне в состав входит по одному судье от каждого государства-члена. В связи с этим, проблема рациональности, или даже «продуктивности», может привести к сокращению судей общей компетенции и к некоторой специализации судей.

Дискуссионным является вопрос процедуры назначения судей. В Суде ЕС судьи назначаются правительствами государств-членов ЕС, в то время как судьи Европейского суда по правам человека избираются Парламентской Ассамблеей Совета Европы. В работе приводятся «за» и «против» той и другой процедуры. На наш взгляд, новая Конституция ЕС, которая вступит в силу после ее ратификации всеми государствами-членами ЕС, предлагает достаточно компромиссное решение данного вопроса. В Конституции закреплено, что судьи будут назначаться правительствами государств-членов ЕС, но после консультаций с Комитетом, который призван давать свое заключение по вопросу о соответствии выдвинутых кандидатов требованиям Устава Суда ЕС. В состав Комитета будут входить бывшие судьи Суда ЕС и Суда первой инстанции либо известные юристы. Один член Комитета должен быть предложен Европейским парламентом.

Анализируя организацию работы двух судов, автор отмечает децентрализованный характер работы Суда ЕС, в отличие от работы Европейского суда по правам человека.

Исходя из глубокого изучения состава судов, организации их работы, порядка назначения судей, требований, предъявляемых к ним, можно сделать вывод, что основные подходы в судебных органах к этим вопросам различны. И тот, и другой Суд заслуживают рассмотрения как формула для организации работы и функционирования международных судебных учреждений, но ни тот, ни другой не могут быть моделью друг для друга.

На основании проведенного анализа компетенции Суда ЕС и Европейского суда по правам человека в вопросах прав человека можно говорить о том, что существуют тенденции к сближению практики между двумя судебными органами, компетентными выносить решения по вопросам соблюдения основных прав в государствах-членах ЕС и Совета Европы. Некоторые последние изменения могут, тем не менее, вызывать волнения. В частности, все большие тревоги вызывает возрастающая автономия коммунитарной системы защиты основных прав человека в свете недавнего принятия Хартии ЕС об основных правах и включение ее в текст Конституции ЕС. Стоит напомнить, что Суд ЕС включил в блок внутреннего права Сообществ фундаментальные права, в основном те, которые закреплены в ЕКПЧ, но через «призму права ЕС», которая обосновывает правомерность фильтра толкования, осуществляемого с целью укрепления правопорядка ЕС. Риск различного толкования велик, и даже можно отметить существование некоего «двойного стандарта» защиты прав человека, которые гарантируются одними и теми же положениями Конвенции.

Принятие Хартии основных прав Европейского Союза и включение ее в текст Конституции ЕС отчасти затронула вопрос взаимосвязи с ЕКПЧ,

но не решила его окончательно. «Хартия содержит права, соответствующие правам, гарантируемым ЕКПЧ», и «их смысл и применение совпадают со смыслом и применением прав, установленных Конвенцией», но «данное положение не является препятствием для их более широкой защиты по праву Европейского Союза» (ст.52 п.3 Хартии основных прав Европейского Союза)⁶.

На наш взгляд, Хартия 2000 года и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года должны восприниматься не как альтернатива, а как взаимодополняющие документы. То, что ЕС обзавелся Хартией не умаляет пользу, которую может принести обжалование в Европейский суд действия институтов и органов ЕС. Это могло бы привести к гармонии правового порядка ЕС и государств-членов.

На сегодняшний день очевидно, что отношения двух этих судов являются достаточно сложными и, несомненно, наилучшим выходом было бы, чтобы «конкуренция» на «рынке прав человека» была бы урегулирована наилучшим образом. России же необходимо следовать курсу на дальнейшее совершенствование российского законодательства и правоприменительной практики с учетом общим для Суда ЕС и Европейского Союза стандартов в области защиты прав человека и основных свобод.

Третья глава диссертации «Взаимодействие Суда ЕС с национальными судебными органами государств Европы» состоит из двух параграфов.

Суд ЕС взаимодействует с национальными судебными органами и другими государственными органами государств-членов ЕС на основе двух основополагающих принципов, сформулированных самим Судом. Это принципы верховенства и прямого действия права ЕС в государствах-

⁶ Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза / Под общей редакцией Л.М.Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 158 с.

членах Европейского Союза. В связи с этим автор подробно рассматривает каждый из этих двух принципов.

В *первом параграфе* рассматриваются официальное закрепление принципа верховенства права ЕС, которое закреплено в известном решении Суда ЕС *Коста* (15.07.1964б дело 6/64, сб.1141), а также в тексте проекта Конституции ЕС (ст.1-6 Право Европейского Союза), который вступит в силу после его ратификации всеми государствами-членами ЕС. В случае несоответствия норм национального права нормам коммунитарного права, преимущество имеют нормы последнего. Автор рассматривает также вопрос применения права ЕС в государствах-членах и приходит к выводу о том, что постепенно внутреннее законодательство государств-членов ЕС было приведено в соответствие с коммунитарным правом, хотя это не всегда проходило безболезненно для национального права государств. В частности, возникали проблемы в Германии, Франции, Испании, Австрии, Швеции. Недавно вступившие в ЕС государства также должны были привести свое законодательство в соответствии с нормами международного, а, следовательно, и права ЕС. Также в этом параграфе автор раскрывает принцип прямого действия права ЕС, заключающийся в способности создавать нормы, закрепляющие права и обязанности. Таким образом, право ЕС может найти свою полную эффективность, став источником законности во внутреннем праве. Его соблюдение обеспечивается национальными судебными органами. Обобщение принципа прямого действия произошло в деле Суда ЕС Ван Генд энд Лоос.

С учетом того, что прямое действия права ЕС не одинаково для всех правовых норм, в работе проанализировано применение этого принципа по отношению к каждому из актов первичного и вторичного права ЕС (Учредительным договорам, регламентам, директивам, решениям Суда ЕС, международным договорам).

Прямое действие права ЕС – необходимое условие источника законности правопорядка в национальном праве стран, входящих в состав ЕС.

Прямое действие права ЕС направлено на регулирование отношений между предприятиями, на создание общего рынка.

Во *втором параграфе* рассматривается процедура преюдициального запроса национальных судов государств-членов, анализируется их взаимодействие с Судом ЕС.

Национальные судебные органы государств-членов ЕС, применяющие в судопроизводстве по некоторым искам нормы права европейских сообществ, часто сталкиваются с трудностями в их толковании. Риск неверного толкования права возможен внутри каждого государства и при применении норм внутреннего законодательства. В случае же с правом европейских сообществ все осложняется тем, что здесь речь идет о чем-то новом и *a priori* незнакомом для судей национальных судебных органов. Часто это зависит и от различия правовых культур, и от неодинаковой интерпретации понятий. Кроме того, возникают и языковые трудности, содержащиеся в текстах Договоров. В связи с этим помимо прямых исков Суд ЕС призван рассматривать и преюдициальные запросы в рамках статьи 234 Договора о ЕС (ст.225 Ниццкого договора). В Суд ЕС обращаются непосредственно национальные судебные органы, а не стороны, и Суд ЕС выносит решение до вынесения окончательного решения национальным судом.

В данной части работы автор рассматривает предмет преюдициального запроса, субъективный состав, требования к формулированию подобных запросов.

Преюдициальная процедура заняла значительное место в развитии права европейских сообществ. По сути дела именно в рамках этой процедуры Суд ЕС вынес основополагающие решения относительно

правового порядка европейских сообществ и создания внутреннего рынка (в частности, в отношении свободного перемещения товаров и лиц) или некоторых вопросов внутренней политики, например, об обеспечении равенства мужчин и женщин. В 2003 году большинство преюдициальных исков касалось вопросов сельского хозяйства, сближения законодательства, права предприятий. Суд ЕС формулирует свои предварительные решения таким образом, что у национального суда не остается пространства для другого мнения при принятии собственного решения.

Преимущество подобной процедуры для частных лиц заключается не только в том, что это возможность уличить государство в неисполнении обязательств. Преюдициальные запросы решаются намного быстрее и четче, так как сила решений национальных судебных учреждений является непосредственной, в отличие от решений по искам о неисполнении обязательств.

По мнению многих исследователей и политологов науки о европейском праве, «преюдициальная процедура приобрела большое значение в праве европейских сообществ. Она внесла большой вклад во всестороннее признание приоритета права ЕС в общем и предварительных решений Суда ЕС в частности»⁷.

Однако вызывает тревогу то обстоятельство, что национальные судьи не всегда используют возможность подачи преюдициального запроса и порой игнорируют ее, во избежание затягивания сроков рассмотрения дела. В связи с этим нам представляется необходимым ввести материальные санкции для государств, судебные органы которых неправомерно отказываются от обращения в Суд ЕС. В этом случае, на

⁷ Пушечникова Е.А. Некоторые вопросы преюдициальной процедуры в Суде Европейских Сообществ / Е.А.Пушечникова // Сборник «Материалы семинара «Преподавание права Европейского союза в российских ВУЗах – II», состоявшегося в Москве 5–7 декабря 2000 г. - М., 2001. С. 299–305.

наш взгляд, национальные судьи будут более скрупулезно подходить к вопросу подачи преюдициального запроса.

И все же в условиях всесторонней интеграции сотрудничество между Судом ЕС и национальными судебными органами представляется нам наиболее важным условием формирования относительно целостной системы права Сообществ, его единообразного толкования и применения на территории государств-членов. Только при поддержке и с помощью национальных судебных органов Суд ЕС смог придать правовому порядку Сообществ признаваемые за ним в настоящее время характерные черты и отличительные особенности.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, отмечаются основные выводы по вопросам, составляющим предмет диссертации, а также формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие **научные статьи:**

1. Орлова, Ю.М. Суд европейских сообществ и международные судебные органы (некоторые аспекты сравнительного анализа) / Ю.М. Орлова // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей. Выпуск второй. – Нижний Новгород: Издательство ННГУ им.Н.И.Лобачевского, 2003. – С.211-222. – 0,5 п.л.
2. Орлова, Ю.М. Основные изменения в структуре и деятельности институтов Европейского Союза, достигнутые после принятия Ниццкого договора 2001 года / Ю.М.Орлова // Экономическая, социальная и духовная ситуация в современной России: материалы научно-практической конференции. – Нижний Новгород: НФ МНЭПУ, 2003. – С.161-164. – 0,2 п.л.
3. Орлова, Ю.М. Суд ЕС и Европейский суд по правам человека в вопросе защиты прав человека / Ю.М.Орлова // Нижегородский

- юрист: Сборник научных статей. Альманах. Выпуск 8. – Нижний Новгород, 2003. – С.26-31. – 0,5 п.л.
4. Орлова, Ю.М. Многоликость Суда европейских сообществ / Ю.М.Орлова // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей. Выпуск третий. – Нижний Новгород: Издательство ННГУ им.Н.И.Лобачевского, 2003. – С.241-247. – 0,3 п.л.
 5. Орлова, Ю.М. К вопросу о формировании Суда ЕС: удалось ли Ниццскому договору устранить все недостатки? / Ю.М.Орлова // Расширение Евросоюза; Россия и ее регионы: Международная конференция. 16-17 января 2004. - Казань: центр инновационный технологий, 2003. – С.203-208. – 0,3 п.л.
 6. Орлова, Ю.М. Судопроизводство Европейского Суда. Правила процедуры / Ю.М.Орлова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск пятый, часть II. – Казань: центр инновационный технологий, 2004. – С.45-53. – 0,5 п.л.
 7. Орлова, Ю.М. Предмет преюдициальных запросов в Суде европейских сообществ / Ю.М.Орлова // Материалы юбилейной всероссийской научной конференции «Два века юридической науки и образования в Казанском университете» (г.Казань, 13-14 мая 2004). - Казань: центр инновационный технологий, 2004. – С.519-522. – 0,2 п.л.
 8. Орлова, Ю.М. Диалог судей национальных судов государств-членов ЕС и Суда европейских сообществ / Ю.М.Орлова // Международное и европейское право: проблемы определения и защиты демократии, правового государства и прав человека. Тезисы докладов Международного Форума (Нижний Новгород, 2-3 июля 2004). – Нижний Новгород, 2004. – С.115-119. – 0,2 п.л.